

Dnr 3.1.1-593 2017

November 2017

**Beställning och finansiering
av bostäder med särskild
service – förutsättningar för
centralisering av ansvaret**

November – 2017

Socialförvaltningen
Avdelningen för
stadsövergripande sociala
frågor

Sammanfattning

I Stockholms stad är beställning och finansiering av bostäder med särskild service ordnad i en decentraliserad organisationsform och förlagd på samtliga stadsdelsförvaltningar. Eftersom det råder brist på bostäder med särskild service inom valfrihetssystemet har socialnämnden fått i uppdrag att tillsammans med kommunstyrelsen och stadsdelsnämnderna göra en översyn av det aktuella systemet för beställning och finansiering av bostäder med särskild service samt utreda förutsättningarna för en centralisering av ansvaret. Av utredningen framgår att stadsdelsnämnderna ser vissa problem med dagens system och vissa fördelar med en centralisering och att några av problemen i dagens system skulle kunna lösas med en centraliserad modell. I kommunfullmäktiges budget för 2018 får stadsdelsnämnderna i uppdrag att tillsammans med socialnämnden som samordnare årligen ta fram en boendeplan som ska vara vägledande för stadsdelsnämndernas utbyggnad av bostäder med särskild service. Socialförvaltningens förslag är att samordningsarbetet utformas i linje med äldrenämndens motsvarande modell samt att boendeplanen särskilt beaktar vikten av att bygga för särskilda målgrupper och att staden vidare utreder möjligheter till att bygga mer effektivt och billigt.

Innehåll

Sammanfattning	2
Bakgrund.....	4
Utgångspunkter.....	6
Lagreglering	6
Ekonomiska faktorer	9
Brukarperspektiv	12
Ansvaret för att bygga	13
Planeringsprocess för särskilda boenden	15
Genomförandegruppen	17
Metod och avgränsningar	18
Redovisning av intervjuer med stadsdelsnämnderna.....	19
Översyn av det aktuella systemet för beställning och finansiering av bostäder med särskild service.....	26
Förutsättningar för en centralisering av systemet för beställning och finansiering av bostäder med särskild service	32
SWOT-analys	36
Rutiner kring beställning av bostäder med särskild service	37
Äldreförvaltningens system för beställning av äldreboenden	37
Avslutande reflektioner	38
Källhänvisning.....	44
Bilagor	45
Bilaga 1. Intervjuguide.....	45
Bilaga 2 Rutinbeskrivning.....	46

Bakgrund

I kommunfullmäktiges budget för 2017 ges socialnämnden i uppdrag att i samarbete med kommunstyrelsen och stadsdelsnämnderna, göra en översyn av det aktuella systemet för beställning och finansiering av bostäder med särskild service samt utreda förutsättningarna för en centralisering av ansvaret.

Insatsen bostad med särskild service finns reglerad i lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade – LSS och kan även ges som bistånd enligt Socialtjänstlagen - SoL. Boendeformen ska för den enskilde utgöra en permanent bostad i vilken den enskilde ska ges det stöd och den omsorg som den enskilde behöver.

Av kommunfullmäktiges budget för 2017 framgår att staden har brist på bostäder med särskild service för personer med funktionsnedsättning och att arbetet för att få fram fler bostäder ska intensifieras och att utbyggnadstakten ska öka.

Vidare framgår att byggandet av bostäder med särskild service är ett stadsgemensamt ansvar och att stadsdelsnämnderna ska säkerställa att behovet av bostäder, i samverkan med bostadsbolagen, stadsbyggnadsnämnden, exploateringsnämnden och fastighetsnämnden, tillgodoses.

Stadsdelsnämnderna har enligt budget 2017 ett särskilt ansvar för att i ett tidigt skede och i tillräcklig omfattning säkerställa beställningar av och kontinuerligt planera för att tillgodose behovet av bostäder med särskild service. Stadsdelsnämnderna ska löpande redovisa detta arbete till stadens genomförandegrupp för utbyggnad av särskilda boendeformer inom funktionshinderomsorg och socialpsykiatri

Av budgeten framgår att nämnderna i samband med bostadsexploateringsprojekt ska pröva om projekten kan innehålla en andel om minst fem procent lägenheter för särskilt boende, med prioriterad inriktning på boenden inom funktionshinderomsorg och socialpsykiatri.

I den senaste prognosen över behovet av bostäder med särskild service som Sweco genomförde 2014 konstaterades att det fanns ett underskott av bostäder med särskild service i staden. I prognosen konstaterades även att behovet av en utbyggnad av bostäder med särskild service var större än den dåvarande planerade utbyggnaden

och att underskottet av bostäder inom stadens valfrihetssystem med stor sannolikhet kommer att öka från 140 stycken år 2013 till närmare 700 bostäder år 2023¹.

Av tillgängliga uppgifter i stadens sociala system daterade 19 oktober 2017 framgår att det finns 272 personer med anmält intresse av insatsen gruppboende enligt LSS, 149 personer med anmält intresse av insatsen serviceboende enligt LSS och 57 personer med anmält intresse av insatsen boende med särskild service enligt SoL. I Stockholms stad utgörs bostäder med särskild service enligt SoL av boendeformerna gruppboende och serviceboende enligt SoL.

Antalet rapporterade ej verkställda beslut avseende boende med särskild service enligt LSS har under perioden sista december 2014 till sista december 2016 ökat från 49 till 61 stycken.

Insatsen boende med särskild service enligt LSS och SoL ingår i stadens valfrihetssystem (LOV). I oktober 2017 ingick 152 gruppboendestäder och 26 serviceboendestäder enligt LSS och 11 gruppboendestäder enligt SoL i valfrihetssystemet. Vid samma period var 423 personer med beslut enligt LSS och 88 personer med beslut enligt SoL placerade vid bostäder med särskild service som inte fanns anslutna till valfrihetssystemet.

Sedan införandet av LOV för boende med särskild service enligt LSS och SoL år 2009 är det hittills bara två privata utförare som har anslutit sig varav den ena valde att efter en kort tid utträda ur valfrihetssystemet.

I stadsrevisionens projektrapport DNR nr 6, 2015 framgår att byggandet av bostäder med särskild service omfattas av ett komplext regelverk samt att det är viktigt att ha en samordnad process då ansvaret är fördelat på många nämnder. Revisionen konstaterar i rapporten att det utan samordning finns risk att behoven av bostäder med särskild service för staden som helhet inte blir tillgodosedda. I rapporten konstateras att det inte har byggts tillräckligt med bostäder med särskild service de senaste åren och att stadens bristande samverkan och planering leder till att en del brukare inte får den boende de har rätt till inom rimliga tidsramar. I rapporten framgår även att stadsdelsförvaltningarna anser att det finns ett behov av en samlad bild för utbud, behov och planerat byggande av boende med särskild service. Det anses vara särskilt väsentligt för att tillgodose behov hos personer med resurskrävande diagnoser.²

¹ Sweco prognos över behovet av bostäder (bss) 2014-2023 uppdragsnummer 3583246000

² Projektrapport stadsrevisionen Dnr 3.1.3-156/2015

Socialnämnden har under 2017 av kommunfullmäktige fått i uppdrag att genomföra en stadsövergripande kartläggning av behovet av bostäder med särskild service. Behovskartläggningen ska resultera i ett underlag som kan användas för att planera inför stadens kommande byggnation av bostäder med särskild service.

Utgångspunkter

Lagreglering

SoL

Kommunens ansvar för personer med funktionsnedsättning regleras särskilt i 5 kap i SoL. Där anges i den 7 § att socialnämnden bland annat ska medverka till att den enskilde får bo på ett sätt som är anpassat efter dennes behov av särskilt stöd.

Kommunen har enligt socialtjänstlagen en skyldighet att inrätta bostäder med särskild service för dem som till följd av funktionsnedsättning behöver ett sådant boende.

Enligt 5 kap 8 § SoL skall socialnämnden göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen för människor med fysiska och psykiska funktionshinder. Kommunen ska vidare planera sina insatser för människor med fysiska och psykiska funktionsnedsättningar.

I förarbetena till SoL finns det beskrivet att socialtjänsten har en skyldighet att aktivt delta i samhällsplaneringen. En del i detta är att kommunen ansvarar för bostadsförsörjningen. Socialtjänsten har ett särskilt ansvar för befolkningsgrupper som har speciella bostadsbehov vilket omfattar personer med fysiska och psykiska funktionsnedsättningar.

I propositionen framgår att det är kommunerna som har ansvaret för bostadsförsörjningen och att en bra bostad för personer med funktionsnedsättning är en förutsättning för att kunna delta i samhällets gemenskap och leva som andra.

LSS

I propositionen till LSS beskrivs lagen som en rättighetslag som innehåller regler om särskilt stöd och service till de personer som bedöms tillhöra någon av lagens personkretsar. Lagen omfattar tre

personkretsar som definieras i den inledande paragrafen (LSS 1 § 1). De omfattar personer:

1. med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd,
2. med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, eller
3. med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.

Enligt LSS § 7 ska de personer som tillhör personkretsarna i 1 § ha rätt till insatser i form av särskilt stöd och särskild service enligt 9 § punkt 1-9, om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och om deras behov inte tillgodoses på annat sätt. I de angivna insatserna återfinns bland annat bostad med särskild service för barn och ungdom samt bostad med särskild service för vuxna.

I LSS 7 § andra stycket skall den enskilde genom insatserna tillförsäkras goda levnadsvillkor. Insatserna skall vara varaktiga och samordnade. De skall anpassas till mottagarens individuella behov samt utformas så att de är lättillgängliga för de personer som behöver dem och stärker deras förmåga att leva ett självständigt liv.

Av LSS § 15 framgår att kommunen har till uppgift att fortlöpande följa upp vilka som omfattas av lagen och vilka deras behov av stöd och service är samt verka för att personer som anges i 1 § får sina behov tillgodosedda.

Bostad med särskild service

I propositionen till LSS beskrivs att bostad med särskild service ska kunna utformas på olika sätt men att huvudformerna ska vara servicebostad och gruppboende. Bostadens stora betydelse för en persons identitet beskrivs i propositionen till LSS. Där anges att det är i bostaden som den enskilde tillgodoser sina mest elementära behov och att bostaden för de flesta människor tillsammans med arbetet är den plattform från vilken den enskilde skapar relationer till andra människor och deltar i samhällslivet. Av propositionen framgår vidare att många personer med funktionsnedsättning tillbringar en stor del av sin dag i det egna hemmet och bostadens betydelse är därför många gånger större än för dem som inte har en funktionsnedsättning.

Bostad med särskild service kan utformas enligt både SoL och LSS. Bostad med särskild service enligt SoL finns inte närmare beskrivet

eller reglerat i lagen eller i förarbeten till lagen. I socialstyrelsen vägledning om boende och boendestöd för psykisk funktionsnedsättning från 2010 står det dock att det inte finns något som talar för att en bostad med särskild service enligt SoL ska vara utformad på något annat sätt än det som gäller för LSS.³

De två huvudformerna av bostad med särskild service enligt LSS är gruppboende och serviceboende. Gruppboendet är ett bostadsalternativ för personer som har ett så omfattande tillsyns- och omvårdnadsbehov att mer eller mindre kontinuerlig närvaro av personal är nödvändig. I gruppboendet ska det finnas en erforderlig fast kollektiv bemanning som i huvudsak ska täcka de boendes hela stödbehov. Stöd och service ska kunna ges under hela dygnet. Vid gruppboendet ska det finnas gemensamma utrymmen i nära eller direkt anslutning till de boendes lägenheter. De enskilda lägenheterna ska vara fullvärdiga. Antalet boende i en gruppboende bör vara litet. I regel bör det endast vara tre till fem personer som bor i boendet. Ytterligare någon boende bör kunna accepteras men endast under förutsättning att alla som bor i gruppboendet tillförsäkras goda levnadsvillkor. Socialstyrelsens rekommendation, ur ett brukarperspektiv, är att antalet lägenheter begränsas till tre till fem stycken.⁴

En serviceboende består av ett antal fullvärdiga lägenheter som har tillgång till gemensam service och fast anställd personal. Lägenheterna är ofta anpassade efter den enskildes behov och ligger ofta samlade i samma hus eller kringliggande hus. En serviceboende är en mellanform mellan ett helt självständigt boende i egen lägenhet och en lägenhet i en gruppboende. Stöd ska kunna ges dygnet alla timmar utifrån den enskildes behov.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) beslutar om tillstånd för bostäder som ska drivas i extern regi. Inspektionens tillsynsgivning har tillsammans med Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd blivit vägledande för staden vad gäller krav på utformning och lokalisering av bostäder med särskild service.

Verkställighet – bostad med särskild service

Ett beslut om insatsen bostad med särskild service ska verkställas omedelbart vilket innebär att en person som beviljas insatsen ska kunna flytta in i sin bostad tämligen omgående.

Justitieombudsmannen (JO) menar att det samtidigt är av stor betydelse för den enskilda att boendet är anpassat till behoven. JO menar att det kan vara svårt för en kommun att till följd av detta

³ Socialstyrelsen ISBN 978-91-86585-75-4

⁴ Socialstyrelsen ISBN 978-91-85483-35-8

verkställa en insats om bostad med särskild service omedelbart. En sanktionsavgift kan däremot åläggas en kommun som inte tillhandahåller en bostad inom skälig tid.

För att kommunerna ska ha en beredskap och en realistisk möjlighet att uppfylla kravet krävs en aktiv uppsökande verksamhet och en effektiv systematisk planering. En aktiv uppsökande verksamhet är grundläggande för kommunens möjlighet att känna till behoven av bostäder med särskild service och för att kunna planera och även ha framförhållning avseende framtida behov. För att en rättighetslagstiftning som LSS ska kunna fylla den funktion lagstiftaren har avsett krävs framförhållning och planering och att tillräckliga resurser sätts av för verksamheten. Verkställigheten av ett beslut om bostad med särskild service är beroende av att insatsen faktiskt existerar eller relativt omgående kan göras tillgänglig. Den uppsökande verksamheten gör det möjligt att dels få kunskap om vilka som kan tänkas ha behov av insatser, dels kontinuerligt följa dessa personer för att ta reda på deras individuella önskemål för framtiden. För att en kommun ska kunna tillgodose behovet av bostad med särskild service för vuxna krävs en utförlig planering. Detta arbete måste i regel påbörjas i mycket god tid. Det är därför av vikt att behov tidigt blir kända så att kommunen har en beredskap och en reell möjlighet att kunna tillgodose den enskildes individuella behov.⁵

Av LSS § 16 c framgår att kommunen, om det finns särskilda skäl, får verkställa ett beslut om bostad med särskild service enligt LSS i en annan kommun. Den kommun som har beslutat om boendet har ansvaret enligt denna lag gentemot den person som till följd av beslutet är bosatt i en annan kommun. Verkställighet enligt § 16 c förutsätts vara en övergångslösning till dess de det är möjligt att erbjuda lämpligt boende i hemkommunen.⁶

Ekonomiska faktorer

Enligt kommunallagen kap 8 § 1 ska kommunen ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och enligt kap 8 § 2 ska kommunen förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses.

Resursfördelningssystem

I Stockholms stad används ett särskilt resursfördelningssystem som syftar till att fördela de av kommunfullmäktige beslutade

⁵ Socialstyrelsen ISBN 978-91-85483-35-8

⁶ HFD 2012 ref. 59

budgetmedlen så rättvist som möjligt. Medel kan fördelas på tre sätt:

- Utifrån demografi och socioekonomiska förhållanden i stadsdelen
- Utifrån prestationer
- Genom anslag

Resursfördelning funktionsnedsättning

Inom verksamhetsområde funktionsnedsättning får stadsdelsnämnderna medel genom ett fast anslag för resurser som i första hand avser bistånd enligt socialtjänstlagen samt genom prestationsbaserade medel kopplade till verkställighet av vissa LSS-insatser för personer med personkretstillhörighet 1 och 2 enligt LSS, däribland bostad med särskild service enligt LSS.

Ersättningen för bostäder med särskild service enligt LSS är uppdelad i särskilda nivåsystem utifrån boendeform.

Stadsdelsnämnderna betalar ersättningen för boendeinsatsen till den verksamhet där brukaren har sin beviljade insats. Ett avdrag om fem procent av ersättningen tillfaller den beställande stadsdelsnämnden och avser täcka kostnader för politisk ledning, myndighetsutövning och vissa verksamhetsövergripande kostnader.

Resursfördelning socialpsykiatri

Inom verksamhetsområde socialpsykiatri finansieras bistånd i form av bostad med särskild service enligt SoL med medel från det fasta anslaget. Ersättningen för bostäder med särskild service inom socialpsykiatri är uppdelad i tre fasta nivåer som definierar behovet av stöd hos brukaren och där nivå ett motsvarar visst stöd och nivå tre stort stöd. Ersättningen är beräknad för att täcka personalkostnader och driftkostnader för lokalen. Hyreskostnaderna ingår inte i ersättningen för boenden i egen regi. I en rapport från 2016 framgår att årsresultaten för utförarverksamheter avseende bostad med särskild service enligt SoL generellt visar på ett närmast nollresultat.⁷

Inköp och hyressättning

I Stockholms stad ansvarar fastighetsnämnden för inköp av bostadsrätter för boende med särskild service. Dessa inköp görs endast vid nyproduktion. Stadsdelsnämnden beställer och hyr boende till sin verksamhet medan fastighetsnämnden står som ägare.

⁷ Ramböll 2016; Översyn av ersättningssystemet inom socialpsykiatri i Stockholms stad

För bostäder som drivs i stadens egen regi eller på entreprenad hyr staden i allmänhet bostäderna genom så kallad blockförhyrning för att sedan hyra ut de olika lägenheterna i andra hand till de boende. Hyran i förstahandsförhållande går inte som regel att överföra i sin helhet på de boende, då den i allmänhet är högre än en normal bostadshyra till följd av kostnader för särskilda verksamhetsanpassningar. Staden får därför ofta en kostnad för mellanskillnaden mellan den hyra staden betalar och den som den boende betalar. Stadens modell för hyressättning utgår från bruksvärdesprincipen och SABO:s så kallade relativa hyresmodell och innebär att hyran sätts helt efter lägenhetens och de gemensamma ytornas standard.⁸

Av Swecos prognos från 2014 framgår att det finns ekonomiska faktorer som har betydelse för utbyggnadstakten i Stockholm. Av prognosrapporten framgår att det innebär långsiktiga ekonomiska åtaganden för en stadsdelsnämnd att bygga bostäder med särskild service. Det anges att produktionskostnaderna är höga och inte fullt ut kan finansieras genom hyresintäkter. Stadsdelsnämnderna behöver därtill kompensera hyreskostnader över en viss nivå genom ett särskilt kommunalt bostadsbidrag för personer med funktionsnedsättning (KBF) som den enskilde efter ansökan och prövning kan beviljas. Det kan dessutom förekomma att lägenheter vid bostäderna står tomma under kortare eller längre perioder vilket inte genererar hyresintäkter. Står platser vid bostäder enligt LSS även tomma i samband med avläsningsdatumet genererar de inte heller ersättning via stadens resursfördelningssystem.

Placeringar utanför valfriheten

I enlighet med förvaltningslagen ska ett beslut om bostad med särskild service verkställas omedelbart. Om så inte sker kan domstolen utdöma särskild avgift. Då det finns ett underskott av bostäder med särskild service inom valfrihetssystemet, och särskilt vad gäller bostäder med särskild profil, har stadsdelsförvaltningarna för att kunna verkställa besluten i tid placerat brukare hos externa utförare som inte är anslutna till stadens valfrihetssystem. Utförare inom valfrihetssystem omfattas av fastställda ersättningsnivåer för insatsen som beslutas av kommunfullmäktige. En utförare som inte är ansluten till valfrihetssystemet kan själv ange ett pris för utförd insats. Då efterfrågan av bostäder är större än utbudet och stadsdelsförvaltningarna har en lagstadgad skyldighet att omedelbart verkställa kan privata aktörer begära priser för boendeinsatser som blir höga i förhållande till stadens

⁸ Utlåtande 1999:186 RIII Dnr 567/99

ersättningsnivåer. I staden finns ingen samordnad
placeringsverksamhet och ej heller någon samordnad
prisförhandlingsfunktion för dessa placeringar utanför LOV.

Socialförvaltningen sammanställde 2015 stadsdelsnämndernas
kostnader för köp av enstaka platser i bostad med särskild service
för vuxna enligt 9 § 9 LSS. Sammanställningen visade att summan
för köp av platser i december 2015 hos de största utförarna utanför
LOV uppgick till cirka 160 miljoner kronor. Merkostnaden
beräknades till mellan 30-40 miljoner kronor. Den egentliga
kostnaden beräknas dock vara betydligt högre eftersom alla utförare
inte hade medräknats.

Brukarperspektiv

Enligt kommunallagen kapitel 2 § 2 ska kommunen behandla sina
medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

Brukare med utmanande beteende

I en utredning från 2012 som genomförts på uppdrag av
socialförvaltningen framgår att stadsdelsförvaltningarna har
svårigheter att hitta bostad med särskild service som kan möta de
behov som finns hos personer med så kallad beteendestörning i
form av utagerande eller självskadande beteende. Särskilt svårt är
det att hitta lämpliga bostäder för målgruppen inom Stockholms län.

Enligt utredningen finns det en allmän acceptans för att Stockholms
stad ofta inte kan erbjuda insatsen i staden. De individuella avtal
som är tänkta att tillämpas i undantagsfall, då någon har särskilda
behov som inte kan tillgodoses i staden, har för den här målgruppen
snarare blivit regel än undantag. Bilden av att man inte kan förvänta
sig att få en bostad med särskild service i eller nära Stockholms stad
finns också hos de anhöriga, gode män och intresseföreningar som
deltagit i utredningen. Utredarna uppfattar att det finns en
uppgivenhet, eller motvillig acceptans för att det är så.⁹

Brukare inom socialpsykiatri

Inom verksamhetsområde socialpsykiatri är det vanligt med
placeringar av brukare på hem för vård och boende (HVB) trots att
det enskilde kan ha ett behov av bostad med särskild service. Många
av placeringarna på HVB tenderar enligt beställarchefer att bli
permanent, även om de är avsedda att vara kortvariga placeringar.
Den huvudsakliga förklaringen till detta är bristen på bostäder med
särskild service enligt SoL. En del av placeringarna görs även långt

⁹ Ramböll 2012; Utredning behov av bostad med särskild service,

utanför Stockholms län. I en del stadsdelsförvaltningar har även flera bostäder med särskild service enligt SoL avvecklats de senaste åren samtidigt som endast två enheter har tillkommit sedan 2010.¹⁰

En konsekvens av att personer placeras ute i landet är att den kontinuerliga uppföljningen av verksamheten försvåras av långa avstånd. Eftersom det rör sig om en insats som i regel är av stor betydelse för hur personen kan leva sitt liv i kombination med att det rör sig om personer som ofta inte själva kan föra sin talan är kontinuerlig uppföljning från stadens sida av stor betydelse. Det finns annars en risk för brister ur kvalitetsaspekt.

Ansvaret för att bygga

Ansvarsfördelning

Av kommunfullmäktiges budget för 2017 framgår att byggandet av bostäder med särskild service är ett stadsgemensamt ansvar och stadsdelsnämnderna ska säkerställa att behovet av bostäder tillgodoses, i samverkan med bland annat bostadsbolagen, stadsbyggnadsnämnden, exploateringsnämnden och fastighetsnämnden.

Micasa

I budget för 2017 framgår att Micasa Fastigheter i Stockholm AB ansvarar för att tillhandahålla välskötta, trygga och tillgängliga bostäder med rimliga hyror till personer med funktionsnedsättning. Vidare framgår att Micasa ska delta i den regionala och den samlade planeringen för olika boenden inom bolagets målgrupp samt delta i stadens arbete med att göra en översyn av organisationen för att ytterligare stärka och snabba på utbyggnaden av bostäder för personer med funktionsnedsättning. Micasa bygger endast friliggande bostäder. När Micasa har förslag till boenden tillfrågas stadsdelsförvaltningarna om intresse finns att bygga boenden. Micasa letar inte aktivt efter mark att bygga på om inte efterfrågan finns.

De kommunala bostadsbolagen

Av budget för 2017 framgår att de kommunala bostadsbolagen ska tillhandahålla bostäder till prioriterade grupper där staden har ett åtagande i lag och i samråd med berörda nämnder inventera möjligheten att omvandla befintliga byggnader till grupp- och servicebostäder, samt underlätta byggandet av bostäder för personer med funktionsnedsättning. De kommunala bostadsbolagen har i

¹⁰ Ramböll 2016; Översyn av ersättningssystemet inom socialpsykiatri i Stockholms stad

regel ingen direktkontakt med stadsdelsförvaltningarna för att planera nya grupp- och servicebostäder utan kontakten sker istället via stadsbyggnadsnämnden.

Fastighetsnämnden

Fastighetsnämndens uppdrag är i första hand att förvalta lokaler för stadens egna behov och interna hyresgäster. Vid byggande av bostäder med särskild service i bostadsrätter är det fastighetskontoret som förvärvar dessa och sedan hyr ut till den beställande stadsdelsnämnden.

Exploateringsnämnden

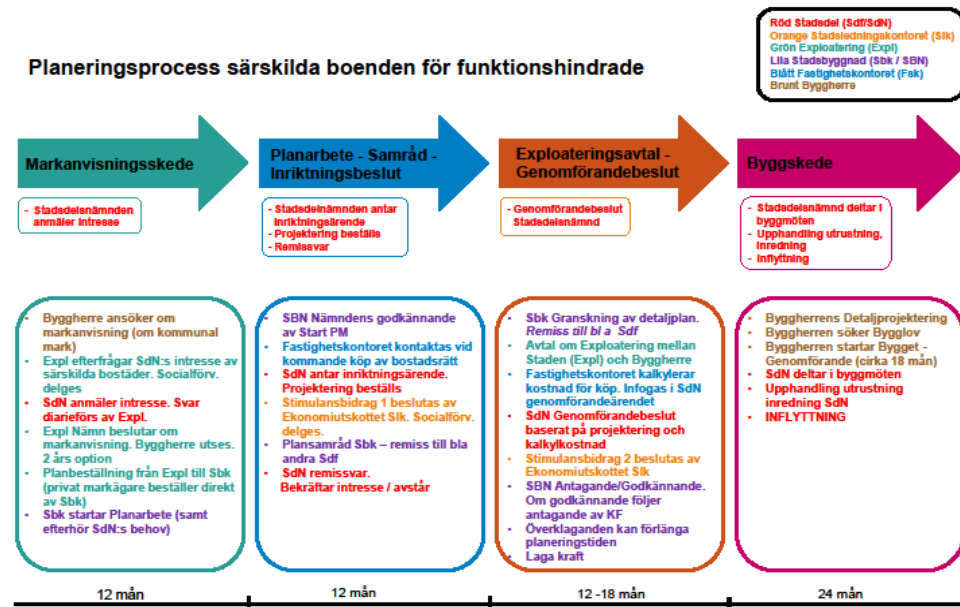
För att säkerställa att markutvecklingen möter de långsiktiga behoven ska exploateringsnämnden enligt budget 2017, i nära samarbete med stadsbyggnadsnämnden och övriga berörda nämnder och bolagsstyrelser, säkerställa att staden på ett tidigt stadium planerar för boenden inom funktionshinderomsorg och socialpsykiatri.

Stadsbyggnadsnämnden

I budget 2017 framgår att stadsbyggandet har en central roll för att möta behoven hos en växande befolkning och på ett hållbart sätt nå visionen om ett Stockholm för alla. Stadsbyggnadsnämnden har i uppdrag att medverka till att arbetet för att få fram fler bostäder för grupper som staden har ett särskilt bostadsförsörjningsansvar för intensifieras.

Planeringsprocess för särskilda boenden

Processen delas in i fyra steg: 1) markanvisningsskede, 2) planarbete – samråd, 3) exploateringsavtal och 4) byggske.



Markanvisningsskede

Enligt nuvarande process ska berörd stadsdelsnämnd alltid tillfrågas om intresse finns av att bygga bostäder med särskild service inför beslut om markanvisning i exploateringsnämnden. I tjänsteutlåtande till beslut om markanvisning ska noteras att stadsdelsnämnden har tillfrågats och om behov av bostäder finns eller inte. Antal bostäder ska preciseras och byggherren ska informeras.

När exploateringsnämnden tar beslut om markanvisning begär nämnden att stadsbyggnadsnämnden upprättar en detaljplan.

Planarbete - samråd

Vid detaljplanarbetet efterhörs stadsdelsnämndens behov av bland annat bostäder med särskild service. Efter godkännande av start-PM i stadsbyggnadsnämnden antar stadsdelsnämnden ett inriktningsärende för bostäderna.

I samband med plansamrådet får stadsdelsnämnden ärendet på remiss där nämnden ska bekräfta om intresset för bostäderna kvarstår alternativt inkomma med önskemål om nämnden tidigare inte gjort det. Samrådet sker en till två år efter markanvisningsbeslutet.

Exploateringsavtal - genomförandebeslut

Om fortsatt intresse finns av att beställa tar stadsdelsnämnden ett genomförandebeslut om investering innan stadsbyggnadsnämnden godkänner detaljplanen. Slutligen antar kommunfullmäktige detaljplanen. Innan detaljplanen vinner laga kraft finns möjlighet att överklaga beslutet. En överklagan kan förlänga planeringstiden. Om planen inte överklagas tar planeringsprocessen enligt beskrivningen 3- 3,5 år.

Stadsdelsförvaltningarnas planering

Av stadsrevisionens rapport DNR nr 6 2015 framgår att stadsdelsförvaltningarnas delaktighet i processen ser olika ut för olika förvaltningar. En del stadsdelsförvaltningar har löpande avstämningsmöten med exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret avseende kommande och pågående byggprojekt. Andra stadsdelar involveras genom information av kommande ärenden i exploateringsnämnden där stadsdelen ges möjlighet till återkoppling innan tjänsteutlåtandet tas upp för beslut i exploateringsnämnden. I vissa fall informeras stadsdelsnämnden endast via den formella processen genom remissbehandling av program och planer. Hanteringen beror oftast på hur aktiv stadsdelen själv är i samarbetet med fackförvaltningarna.¹¹

Rutinbeskrivning - stadsdelsförvaltning

Nedan ges ett exempel på hur en av stadsdelsförvaltningarnas övergripande rutiner vid beställning och byggprocess ser ut:

1. Stadsdelsförvaltningen kontaktas av exploateringskontoret inför kommande markanvisning eller exploateringsavtal för att ta reda på förvaltningens behov och önskemål om bland annat bostäder med särskild service.
2. Exploateringskontoret sänder sitt tjänsteutlåtande om markanvisning, där det brukar stå att behovet av bostäder med särskild service kommer att utredas under planprocessen, till stadsdelsförvaltningen som anmäler ärendet till stadsdelsnämnden.
3. Stadsdelsförvaltningen utreder det faktiska behovet och möjligheterna till bostäder med särskild service för varje projekt.
4. När stadsdelsförvaltningen har fastställt ett behov av bostäder med särskild service, kontaktar förvaltningen fastighetskontoret om det är bostadsrätter som ska byggas. De förvärvas i så fall av fastighetskontoret.
5. Om nybyggnationen omfattar bostadsrätter, träffar stadsdelsförvaltningen och fastighetskontoret byggherren för

¹¹ Projektrapport stadsrevisionen Dnr 3.1.3-156/2015

att gå igenom behov och förutsättningar för servicelägenheter och gruppboendestäder. Byggherren får en genomgång av stadens processer. Om nybyggnationen omfattar hyresrätter, träffas enbart stadsdelsförvaltningen och byggherren.

6. Stadsdelsnämnden fattar inriktningsbeslut. Beroende på hur höga kostnaderna uppskattas bli, kontaktas kommunstyrelsens ekonomiutskott inför inriktningsärendet (om de blir över 6 mnkr per år de första fem åren). Lokalerna projekteras.
7. Förslag till detaljplan går ut på samråd och remitteras till bland annat stadsdelsförvaltningen. Synpunkter behandlas i ärende till stadsdelsnämnden.
8. Detaljplanen går ut för granskning och hanteras eventuellt i stadsdelsnämnden (oftast inte, om synpunkterna redan beaktats).
9. Stadsdelsnämnden fattar genomförandebeslut. Om kostnaderna beräknas överstiga 1,2 mnkr de första fem åren ska ärendet först anmälas till kommunstyrelsens ekonomiutskott.
10. Efter genomförandebeslut deltar stadsdelsförvaltningen i byggmöten om planering och utrustning av bostäderna samt upphandlar inredning.
11. Inflyttning

Genomförandegruppen

Genomförandegruppen för utbyggnad av särskilda boendeformer inom funktionshinder- och socialpsykiatriområdets syfte är att samordna och bidra till stadens styrning av utbyggnad av boenden för personer inom funktionshinderomsorg och socialpsykiatri så att full behovstäckning uppnås. 2016 överfördes ordförandeskapet för gruppen från kommunstyrelsen till socialnämnden.

Genomförandegruppen inrättades 2001. Ansvaret för gruppen ligger för närvarande hos socialförvaltningen. I gruppen finns representanter från socialförvaltningen (förvaltningschefen är ordförande), stadsdelsförvaltningarna, stadsledningskontoret, stadsbyggnadskontoret, exploateringskontoret, Micasa och serviceförvaltningen.

Alla ny- och ombyggnadsprojekt ska godkännas av genomförandegruppen. Projekten ska anmälas till genomförandegruppen i samband med:

- intresseanmälan och remissvar i samband med markanvisningar och planarbete
- inför inriktningsärende

- inför genomförandeärende

Genomförandegruppens granskningsgrupp ska godkänna alla projekt och granskar projektens ritningar och dess ekonomiska status. Även alla förslag till avveckling eller omstrukturering ska godkännas av genomförandegruppen.

Enligt budget 2017 ska stadsdelsnämnderna kontinuerligt planera för att tillgodose behovet av bostäder med särskild service och löpande redovisa arbetet till kommunstyrelsens centrala genomförandegrupp.

Metod och avgränsningar

Utredningen avseende beställning och finansiering av bostäder med särskild service samt förutsättningarna för en centralisering av ansvaret har under 2017 genomförts av socialförvaltningen i Stockholms stad. Vid utredningens start har utredare vid socialförvaltningen tagit del av för utredningen relevanta dokument och de tidigare utredningarna och rapporterna kring ämnet som funnits att tillgå.

Utredare vid socialförvaltningen har löpande haft informella kontakter och avstämningar med olika experter inom det avgränsade utredningsområdet.

Eftersom stadsdelsnämnderna har ansvaret för att beställa bostäder med särskild service har utredaren valt att fokusera översynsutredningen avseende det nuvarande systemet kring beställningar av sådana bostäder utifrån stadsdelsnämndernas perspektiv. Utredare har efterfrågat vad stadsdelsförvaltningarna anser behövs för att utbyggnadstakten, i enlighet med kommunfullmäktiges mål, ska öka, samt vilka problem och åtgärder stadsdelsförvaltningarna ser i dagens system. För att även ta reda på förutsättningar för en centralisering av ansvaret för beställning samt för finansieringen av bostäderna har stadsdelsnämndernas syn på såväl det nuvarande som ett centraliserat system utretts.

Avdelningschefer vid stadsdelsnämndernas respektive förvaltningar har i arbetet med utredningen fått utse en eller flera kontaktpersoner. Socialförvaltningen har efterfrågat personer med goda kunskaper om frågor som rör byggande av bostäder med särskild service. De utsedda kontaktpersonerna har fått delta i intervjuer med utredare vid socialförvaltningen. Vid intervjuerna

har även andra medarbetare inom förvaltningarna deltagit. Kontaktpersonerna har fått bestämma över vilka de övriga deltagarna har varit.

Inför intervjuerna har kontaktpersonerna fått ta del av en intervjuguide i vilken bakgrund till uppdraget samt frågeställningar funnits formulerade. Intervjuerna har varit semistrukturerade och utgått från frågeställningarna i intervjuguiden. Under intervjuerna har utredaren ställt följdfrågor kopplade till uppdraget och frågeställningarna utifrån respondenternas svar.

Kompletteringsfrågor kring rutiner vid beställning av bostäder med särskild service har ställts till kontaktpersonerna per mail.

Då äldreförvaltningen i Stockholms stad har en framtagen systemmodell för beställning av bostäder för äldre har utredare vid äldreförvaltningen intervjuats.

I kapitel ”Redovisning av intervjuer med stadsdelsnämnderna” redovisas svaren från intervjuerna med stadsdelsförvaltningarna i sammanfattande form och med belysande citat. Sedan följer en sammanfattning och analys av svar från stadsdelsförvaltningarna som delas in i två olika delar utifrån budgetuppdragets formulering:

1. Översyn av det aktuella systemet för beställning och finansiering av bostäder med särskild service
2. Förutsättningar för en centralisering av systemet.

Vid utredningen och intervjuerna med stadsdelsförvaltningarna har ett par olika övergripande teman kunnat urskiljas. Sammanfattning och analys av den första delen delas därför in i två olika övergripande teman samt en övrigt-kategori.

Sammanfattning och analys av den andra delen delas in i tre olika övergripande teman och analyseras genom SWOT-analys, vilken är en analysmetod som lämpar sig väl för att ta reda på styrkor, svagheter med ett särskilt system eller en metod.

Redovisning av intervjuer med stadsdelsnämnderna

Nedan redovisas stadsdelsförvaltningarna sammanfattade svar på de frågeställningar som formulerades i intervjuguiden.

- **Vad tror ni behöver göras för att utbyggnadstakten avseende bostäder med särskild service (bss) ska öka?**

Respondenterna anger olika skäl till varför stadsdelsförvaltningarna inte bygger mer än de gör. De allra flesta lyfter ekonomiska aspekter som de främsta orsakerna till varför stadsdelsförvaltningarna inte bygger mer än vad de gör. En förutsättning för att kunna bygga vissa bostäder med särskild service anges även vara den allmänna byggtakten. Ökar den ökar även möjligheterna till att bygga fler bostäder med särskild service.

Flera stadsdelar lyfter osäkerhet kring ekonomiskt utfall i bostäderna och kring det egentliga behovet som skäl till varför stadsdelar kanske väljer att inte bygga. Ett par respondenter anger att de nyligen startat upp enheter men att det har varit svårt att få platserna tillsatta med hyresgäster:

Det var inte så stort tryck då vi öppnade nytt boende i stadsdelen. Flera kom på visning men tackade sedan nej och det här kan göra beställarna tveksamma till det egentliga behovet och om det kanske inte är så stort.

Ett par respondenter menar att det är viktigt med en central samordning och att utbyggnaden är beroende av behovskartläggning som tydligt visar på ett faktiskt behov. Även en egen aktiv stadsdelsförvaltning och uppbyggd organisation anses vara faktorer som påverkar utbyggnadstakten vilket belyses av följande citat:

Det kräver mycket arbete, en god organisation och ekonomisk planering att starta upp nya bostäder.

Av respondenternas svar framgår även att det har blivit lättare att komma in med önskemål om att beställa bostäder med särskild service på ett tidigt stadie idag jämfört med tidigare.

- **Ser ni några fördelar med en centralisering av ansvaret för beställning och finansiering av bss?**

Det som respondenterna i huvudsak anger som en fördel är att en central enhet på ett lättare sätt skulle kunna se till staden som helhet och till de behov som finns av att bygga, vilket bland annat skulle kunna leda till en mer rättvis fördelning av bostäder och en bättre geografisk spridning samt att staden skulle börja bygga för personer med utmanande beteende. En respondent uttrycker det enligt nedan:

Det finns inte underlag i den egna stadsdelen att bygga för målgrupper med till exempel utagerande beteende och då är det bra med en central samordning utifrån ett stadsgemensamt behov. En centralisering skulle kunna innebära en mer rättvis fördelning av byggandet och en bättre styrning av inflyttningsperioder.

En annan positiv effekt av centralisering anges vara att stadsdelsförvaltningarna sparar resurser samt att beställningsförfarandet av bostäderna blir mindre sårbart då uppdrag, kompetens och ambition att vilja bygga förmodas finnas samlad i den centrala organisationen. Flera respondenter menar även att en central organisation skulle kunna ha en god heltäckande och samlad kompetens inom området vilket skulle underlätta samverkan och generera effektivare processer, bättre påtryckningsinstrument och kostnadsvinster:

Vi ser fördelar i form av en mer rättvis byggnadsfördelning och att en central organisation kan ha en bättre överblick över staden och dess behov. Med ökad central kompetens kan kostnadsvinster finnas.

- **Ser ni några nackdelar med en centralisering av ansvaret?**

Det som flertalet av stadsdelsförvaltningarna lyfter som nackdelar eller risker med centralisering av beställning och finansiering är att kännedomen om de lokala förutsättningarna och miljön inte finns centralt eller kommer att beaktas i tillräckligt hög utsträckning. Det beskrivs som en fördel att ha lokalkännedom vid planering av nya bostäder med särskild service. En respondent formulerar det på det här sättet:

Alla stadsdelar ser olika ut. Det finns lokala förutsättningar som det är en fördel att ha med sig i planeringen. Det kan vara svårt för en central organisation att få med de lokala perspektiven.

Ett par stadsdelar uppger att de har byggt upp en organisation där man arbetar utifrån ett helhetsperspektiv kring nybyggnation av förskolor, äldreboenden, bostäder för vissa målgrupper vilket kan komma att påverkas negativt av en centralisering. Flera stadsdelar uppger att de vill kunna styra över utformningen men att de riskerar att förlora kontrollen över detta vid en centralisering. Ett par stadsdelar uppger även att det finns en risk att det blir kostnadsdrivande. En respondent uttrycker det så här:

Det finns en risk att stadsdelarna exkluderas från planeringen och inte får vara med tillräckligt i processen. Finns en risk i att vi bara får enheter på halsen och att det blir ekonomiskt kostsamt eftersom utförarna och deras kostnader finns i den egna stadsdelen.

- **Vilka utmaningar stöter ni som stadsdelsnämnd på i arbetet med att bygga nya bss?**

Det respondenterna framförallt ser som utmaningar i nybyggnadsprocessen är att den tar mycket resurser i anspråk. Det ser olika ut vilken organisatorisk uppbyggnad och kompetens kring byggnadsfrågor som finns i de olika stadsdelsförvaltningarna. Ett par respondenter uppger att det är svårt att förstå byggnadsprocessen. En stadsdel beskriver utmaningen enligt nedan:

Hyressättningsfrågan anges som svår att förstå sig på och det kan vara svårt att veta vart man ska vända sig i vissa ärenden. Man gör det för första gången eller för sällan för att kunna bli bra på det.

Flera respondenter uppger att det ofta saknas kunskaper hos byggherrarna kring hur en bostad med särskild service ska utformas. Flera respondenter uppger att samarbetet med byggherrarna tar mycket resurser i anspråk. En stadsdel beskriver problematiken så här:

Det är tidskrävande att delta vid olika planeringsmöten och deltagandet förutsätter även mandat att fatta beslut. Det är dels ett problem att hinna delta vid alla möten och dels att det inte finns finansiering i budgetpåsen för de resurser som behövs för att bevaka alla detaljer som behövs när ett nytt boende ska byggas. Dessutom kan det vara svårt med samverkan mellan bolag och stadsdelsförvaltningar.

I staden finns en centralt framtagen checklista som kan användas vid planering av byggnation av grupp- eller servicebostad enligt LSS. Det finns ingen motsvarande checklista för bostäder med särskild service enligt SoL. En del som intervjuats uppger att de inte känner till dokumentet eller tycker att det är otydligt.

Flertalet stadsdelar uppger att nybyggnationer och omvandlingar ofta blir dyra vilket genererar höga hyror. Det anses innebära en utmaning att bygga kostnadseffektivt och det finns enligt respondenter få byggherrar som försöker att bygga billigt. En annan anledning till varför bostäderna blir dyra uppges vara att marken de byggs på är dyr.

- **Hur ser ni på nybyggnadsprocessen? Finns det delar som skulle kunna effektiviseras? På vilket sätt?**

Generellt beskriver respondenterna att nybyggnadsprocessen ställer krav på samverkan och en viss organisatorisk utformning. En stadsdel menar att processen kan effektiviseras enligt nedan:

Nybyggnadsprocessen kan effektiviseras genom ökad dialog och nära samverkan med de främsta aktörerna i processen. Det saknas en funktion i staden som har koll på all mark och alla lokaler. Det saknas någon som har helhetssynen och det skulle behövas bättre samordning.

En majoritet av stadsdelsförvaltningarna menar att en mer centraliserad organisation har större möjligheter till samverkan och att kunna arbeta med beställningar och byggnation på ett mer effektivt sätt än vad som är möjligt att göra idag.

- **Vilka är de främsta orsakerna till att planerade bss-projekt i er stadsdelsnämnd inte blir av?**

Ett par stadsdelar uppger att alla planerade byggnationerna blir genomförda och att avbrutna byggnadsprojekt inte är ett problem. De flesta anger dock att de har haft projekt som inte har blivit byggda. Framförallt anges kostnadsskäl:

Vissa bostäder går helt enkelt inte att bygga, ofta av kostnadsskäl. Det är dyrt och blir allt dyrare att bygga vilket genererar allt högre hyror. Höga hyror leder till höga kostnader för stadsdelen i form av bland annat KBF.

- **Finns det i er stadsdelsnämnd ett behov av ökat centralt stöd i samband med planerings- och byggnadsprocessen av bss? På vilket sätt?**

Ett par stadsdelar uppger att de inte ser något större behov av ökat centralt stöd då de har uppbyggda organisationer med de funktioner som de anser behövs. En av dessa respondenter lyfter dock att de skulle önska tydligare checklistor:

Vi ser i dagsläget inget sådant behov. Det finns tjänstemän anställda på stadsdelen som jobbar med de här frågorna. Däremot skulle det behövas tydligare checklistor för hur man ska bygga.

Ett par respondenter uppger att de redan idag använder sig av centralt stöd i form av serviceförvaltningens lokalplanerare. Ett par respondenter beskriver att det vore bra med centralt stöd, bland annat i form av projektledare:

Det vore bra med en central projektledare som håller i trådarna och ser till att processen sker smidigt. Då skulle inte stadsdelarna behöva sätta sig in i byggandet på samma sätt som idag.

Ett par stadsdelar lyfter vikten av stöd kring de ekonomiska frågorna samt samordning så att hyressättning blir så optimerad som möjligt.

- **För ni dialog med de kommunala bostadsbolagen eller stadsbyggnadskontoret avseende att omvandla befintliga byggnader till bss?**

Flertalet stadsdelar uppger att det saknas dialog med de kommunala bostadsbolagen kring att bygga bostäder med särskild service eller omvandla befintliga byggnader. Endast två av tolv stadsdelar uppger att sådan dialog förs.

- **För ni dialog med Micasa avseende att bygga bss i friliggande form?**

Ett par stadsdelar uppger att de för eller har fört dialog med Micasa kring att bygga bostäder i friliggande form.

Ett par stadsdelar uppger att det knappt finns någon mark att bygga på i stadsdelen. Ett par stadsdelar uppger att det finns mark men att det skulle vara för dyrt att bygga på den.

Några stadsdelar uppger att de önskar att Micasa kunde bygga fler bostäder. En stadsdel lyfter vikten av att staden får igång produktionen av de friliggande gruppboendena då det alltid kommer att finnas personer som behöver ha den boendeformen.

- **Genomförs inventering av behovet av bss i er stadsdel?**

De flesta stadsdelsförvaltningarna uppger att de på olika sätt genomför inventeringar av behoven. Ett par stadsdelar uppger att det sker genom intresseanmälningslistorna.

- **Övrigt/Frågeställningar som ni saknar?**

Ett par stadsdelar uppger att de skulle önska centraliserade samordnade förhandlingar och placeringar utanför valfriheten.

Ett par respondenter uppger att det finns en del placeringar gjorda utanför valfrihetssystemet som inte går att ändra på samt att staden behöver bygga fler profilboenden samt mer för målgruppen med utmanande beteende.

Några stadsdelar beskriver även att målgruppen inom verksamhetsområde funktionsnedsättning har förändrats och att det är viktigt att planera för nya behov och önskemål:

Vi kan se att målgruppen delvis har förändrats och att flera vill se andra boendeanternativ än de traditionella. Det går bra att bo i mindre lägenheter. Det är inte längre onormalt att bo i korridorer. Det är viktigt att se till mångfalden och att det finns många olika behov som inte bara kan ses ur traditionella glasögon.

Flera stadsdelar lyfter även vikten av att arbeta mot ökad självständighet och friställa lägenheter i det nuvarande beståndet genom att brukare gör ”boendekarriär”:

I staden finns personer på gruppboende som klarar av att bo på serviceboende och personer på serviceboende som klarar av att bo i helt egna lägenheter med kompletterande stöd.

Det framkommer i intervjuerna att sådant arbete kräver kompetens hos personalen som inte alltid finns. En respondent menar att eget boende kanske ändå inte passar alla i målgruppen:

Det är viktigt att komma ihåg att personer som kanske rent ADL-mässigt klarar av att bo i egen lägenhet ändå kan ha behov av bostad med särskild service eftersom de i en sådan upplever en större trygghet vilket kan vara avgörande för att uppnå goda levnadsvillkor och kunna arbeta mot ökad självständighet.

Flera stadsdelar uppger att de måste bygga sex lägenheter i varje gruppboende enligt LSS för att kunna få ekonomi i enheterna.

Översyn av det aktuella systemet för beställning och finansiering av bostäder med särskild service

Sammanfattning och analys av stadsdelsförvaltningarnas svar sker utifrån följande övergripande teman:

- För att öka utbyggnadstakten.
- Problem med det nuvarande systemet avseende beställning och finansiering
- Övriga synpunkter

För att öka utbyggnadstakten

Den allmänna byggnadstakten i staden anges i intervjuer med stadsdelsförvaltningarna som delvis styrande för utbyggnadstakten av bostäder med särskild service. I takt med att det byggs mer bostäder i staden kan staden också bygga fler bostäder med särskild service. De andra möjligheterna till etablering av bostäder med särskild service består av omvandling av befintliga lokaler vilket kan vara ekonomiskt kostsamt, samt förutsätter att någon annan målgrupp har ett minskat behov och det inom den målgruppens verksamhetsområde finns en överkapacitet av bostäder. En annan möjlighet till etablering av bostäder med särskild service är att bygga friliggande enheter. Det finns ett intresse från stadsdelsnämnderna att bygga friliggande, men det uppges vara svårt att hitta lämplig mark att bygga på och att den mark som lämpar sig att bygga vid i regel är dyr. I framförallt innerstadsdelarna samt i en del närförorter är tillgång till byggbar mark mer begränsad jämfört med i ytterstadsdelarna.

Fler bostäder produceras

Mellan år 2007-2014 beslutade stadsbyggnadsnämnden om i snitt 4000 markanvisningar per år. För år 2015 var den siffran 8181 stycken. I stadsrevisionens rapport nr 1 2017 (fotnot) DNR 3.1.3-160/2016 konstateras att staden aldrig planerat och byggt så många bostäder som under de senaste åren. Då den allmänna byggnadstakten tidigare varit lägre än vad den är idag kan det ha återspeglats på byggnadstakten för bostäder med särskild service. I både Swecos behovsprognos från 2014 och i revisionsrapport nr 6 från 2015 framgår att mindre än hälften av de bostäder med särskild service som det tidigare planerades för blev färdigställda.

Av intervju svaren framgår att de flesta projekten idag blir färdigställda. Sweco prognosticerade 2014 att 81 stycken lägenheter inom ramen för bostad enligt LSS skulle produceras mellan år 2014-2016, förutsatt att de planerade projekten också blev färdigställda. Av tillgänglig statistik framgår att 93 lägenheter inom ramen för bostad enligt LSS producerades dessa år, vilket tyder på att produktionstakten har ökat. Det gäller däremot inte för bostadsformen enligt SoL. Mellan aktuella år har endast 12 lägenheter enligt SoL producerats.

Organisation och samverkan

Det framgår av intervjuerna att en orsak till den högre produktionstakten vad gäller bostäder enligt LSS är att en del stadsdelar nu arbetar mer aktivt med beställningar av bostäder med särskild service jämfört med tidigare. Det framgår att en del stadsdelar har byggt upp organisationer som bättre klarar av att hantera beställningar och finnas med i byggnadsprocessen. I dessa har även personer med viss kompetens inom lokal- och byggnadsfrågor, ekonomi och stadsplanering anställts. I en del stadsdelar har det även skapats nya funktioner inom förvaltningen som bland annat sköter samordning och kontakter med fackförvaltningar och bolag samt bevakar nybyggnadsprojekt i stadsdelen. I vissa stadsdelar har det även tillskapats interna verksamhetsprocesser kring byggande. Byggnadsprocessen beskrivs som komplex och resurskrävande vilket förmodligen föranleder behov av en organisatorisk utformning som klarar av att hantera processerna på ett effektivt sätt.

Flera stadsdelar vittnar om att kontakten med fackförvaltningarna har blivit bättre de senaste åren och att den kontakten har varit en förutsättning för att stadsdelsförvaltningarna har kunnat öka utbyggnadstakten. Det har bland annat skett en förbättring i samverkan och i möjligheten att vara med i ett tidigt skede och framställa önskemål

Centrala stödfunktioner

Flera stadsdelar efterfrågar centrala stödfunktioner med kompetens gällande nybyggnation och som kan hjälpa stadsdelsförvaltningar inför större nybyggnationer vilket kan tyda på ett behov av stöd för att dels hantera de komplicerade processerna och dels för att spara på stadsdelsförvaltningarnas egna resurser.

Ekonomi och ekonomiska incitament

De ekonomiska incitamenten för att bygga beskrivs som låga men samtidigt avgörande för att öka produktionstakten. Med en utökning

av antalet bostäder med särskild service i en stadsdel följer bland annat ökade kostnader för handläggning, administration, persontransporter, andra resekostnader, KBF samt annat stöd och andra insatser som ej omfattas av prestationsbaserade medel. Med en utökning följer även ökade kostnader för både utbyggd administrativ och mer verksamhetsnära organisation och lokaler. Sammantaget innebär nyproduktion av bostäder långsiktiga ekonomiska åtaganden för stadsdelsförvaltningarna. Det råder samtidigt en viss osäkerhet kring vilka kostnadsvinster som ett ökat bostadsbyggande för målgruppen skulle innebära. Det är möjligt att stadsdelsförvaltningarna i dagens system skulle kunna göra ekonomiska vinster på sikt. Samtidigt kan ett ökat byggande ge omedelbara vinster ur ett brukarperspektiv samt ur ett juridiskt perspektiv.

Flera stadsdelar anger att rädslan för att de nybyggda enheterna inte ska bära sig ekonomiskt är det främsta skälet till att det inte har byggts i tillräcklig omfattning tidigare. En stadsdel berättar att de har varit tveksamma till att bygga av ekonomiska skäl men nu kan se att utfallet blivit gott.

En stadsdel uppger att det förmodligen skulle krävas en garanterad kostnadstäckning för att öka utbyggnadstakten då oron kring att det blir för dyrt att bygga annars kvarstår. Dagens ersättningssystem ger stadsdelsförvaltningarna en prestationsrelaterad ersättning vilken syftar till att täcka de kostnader som uppstår vid utförande av vissa insatser, däribland bostad med särskild service. Stadsdelsförvaltningarna har däremot inte fått någon ersättning för tillfälliga tomma platser vid enheterna.

Socialförvaltningen har tidigare undersökt kommunala utförares bokslut och då funnit att flera enheter uppvisat positiva ekonomiska utfall. Det är också något som bekräftas från flertalet av de stadsdelar som intervjuats i samband med denna utredning. Däremot så krävs det enligt respondenterna en stark ekonomisk styrning och att enheterna anpassas utifrån ett finansiellt perspektiv vilket ställer krav på bland annat antalet lägenheter. En gruppbofastad behöver till exempel bestå av sex lägenheter för att inte uppvisa minusresultat. I staden byggs därför endast gruppbofastäder med sex lägenheter trots en medvetenhet om att flera brukare har behov av bostäder med färre grannar. Sammansättningen av gruppen i bostaden behöver även vara homogen ur ett behovsperspektiv för att det ska gå att planera för tillräcklig personaltäthet. Har en eller två brukare till exempel större behov av stöd än övriga brukare vid enheten behöver utföraren en högre personaltäthet som riskerar att

inte bli ordentligt finansierad då övriga brukare har lägre behovsnivåer.

Problem med det nuvarande systemet avseende beställning och finansiering

Dagens system för beställning och finansiering av bostäder med särskild service involverar flera olika aktörer från olika förvaltningar och bolag. Det ställer krav på samverkan och samordning. Det ställer också krav på förvaltningarnas organisationer och rutiner. Det framgår att flera stadsdelar har uppbyggda organisationer som kan arbeta effektivt med byggnadsprocesserna medan en del stadsdelar fortfarande arbetar för att bygga upp sin organisation och byggkompetens. En del stadsdelar efterfrågar ökat centralt stöd för att bättre klara av att hantera processerna och en del uppger att de köper in centralt stöd från serviceförvaltningens lokalplanerare.

Samarbete med byggherrarna

Generellt beskrivs byggprocessen i intervjuerna som resurskrävande för stadsdelsförvaltningarna. Det framgår vidare att samarbete mellan stadsdelsförvaltningarna och byggherrarna inte alltid fungerar bra. För att en bostad med särskild service ska anses som fullgod av socialstyrelsen ställs en hel del krav på utformningen. Särskilt vad gäller utformningen av gruppbostad. Det kan möjligtvis vara svårt för byggherrarna att förstå och sedan enkelt lyckas anpassa sina byggprojekt efter dessa krav vilket kan vara en av anledningarna till att samarbetet inte alltid fungerar bra. Förutom socialstyrelsens krav har även stadsdelsförvaltningarna önskemål om att lägenheterna blir så små och yteffektiva som möjligt för att hyreskostnaden ska hållas nere vilket ställer ytterligare krav på byggherrarnas möjligheter till anpassning. Flera stadsdelar uppger att de skulle vilja bygga smarta och hållbara bostäder med särskild service som kan avvecklas eller omvandlas på ett smidigt sätt om behovet för målgruppen förändras och/eller minskar. För att det ska vara möjligt att bygga den typen av bostäder ställs ytterligare krav på såväl samverkan som byggherrarnas möjligheter till anpassning.

Utformningen av bostäder med särskild service

Flera stadsdelar uppger att en stor del av målgruppen efterfrågar mindre lägenheter utan stora handikappanpassade badrum samtidigt som byggherrar ofta vill bygga större lägenheter och ytor. Den främsta orsaken till att byggprojekt avseende bostäder med särskild service inte blir genomförda är att kostnaden blir för hög. De höga hyreskostnaderna innebär ökade kostnader för KBF och kan även leda till att en del brukare blir avskräckta från att flytta till de allra

dyraste lägenheterna. Brukarna och deras eventuella företrädare kan se problem med att det kommunala bostadsbidraget kanske tas bort i framtiden samt att höga hyror måste bekostas av egen förmögenhet i det fall sådan finns, vilket kan upplevas som orättvist då den enskilde i dagen system har begränsade möjligheter att välja en bostad med lägre hyra.

Samverkan med stadens bolag

Det framgår av respondenternas svar att samverkan med stadens bostadsbolag är näst intill obefintlig och att mindre än hälften av stadsdelsförvaltningarna för dialog med Micasa om att bygga friliggande enheter. Samtidigt ser flertalet stadsdelar ett behov av att bygga fler bostäder i friliggande form eftersom det finns en målgrupp som har behov av den utformningen av bostad med särskild service för att få sina behov tillgodosedda och uppnå goda levnadsvillkor i enlighet med lagstiftarens intention.

Tomgångsplatser

Ett par stadsdelar berättar att de nyligen öppnat nya bostäder med särskild service men att trycket på dessa har varit så pass lågt att det gjort beställarna tveksamma till det egentliga behovet. Några enheter har haft problem med tomgångsplatser vilket blivit kostsamt. En anledning till detta och som socialförvaltningen har uppmärksammat är att det ibland öppnar flera olika enheter med samma inriktning inom en kort period av tid vilket innebär att det tar längre tid att få alla platser förmedlade. Det finns hos stadsdelsförvaltningarna en rädsla för att inte få nybyggda enheter fullbelagda. En del ytterstadsdelar uppger att det är särskilt problematiskt för dem att få full täckning på befintliga enheter då den massmediala bilden av stadsdelen är negativ vilket leder till att människor från andra delar av staden har en minskad benägenhet att vilja flytta dit. I en av ytterstadsdelarna hoppas man att själva nybyggnationen ska höja attraktionsvärdet och öka motivation att flytta till stadsdelen.

Behovskartläggning

Flera av respondenterna uppger att det är viktigt att bostadsproduktionen bygger på behovskartläggning och inventering. De flesta stadsdelar uppger att de kontinuerligt genomför behovsinventering. Ett par stadsdelar uppger att det genomförs med hjälp av intresseanmänningslistorna till bedömning- och förmedlingsgruppen. Det har i tidigare utredningar konstaterats att arbetet med intresseanmänningslistorna i staden är eftersatt och att det vid en central behovskartläggning inte skulle gå att använda intresseanmänningslistorna som underlag då det inte skulle kunna ge

ett tillförlitligt resultat. Ett annat mer övergripande problem är att det enligt nuvarande byggprocess tar minst 3-3,5 år att färdigställa en bostad med särskild service vilket ställer särskilda krav på förutseende i kartlägningsarbetet.

Övriga synpunkter

Förändrad målgrupp

I utredningen framgår att målgruppen som ansöker och beviljas insatsen bostad med särskild service enligt LSS delvis har förändrats och att det är viktigt att se till hur kompetensförsörjningen hos personalen säkerställs och hur bostäder utformas fysiskt utifrån detta. Det framgår att många unga tycker att det går bra att bo i mindre lägenheter och inte efterfrågar lägenheter med till exempel stora anpassade badrum. Vidare framgår att många brukare tycker att det är viktigt med en närhet till kollektivtrafik och vill ha möjlighet till snabb bredbandsuppkoppling i lägenheten. Det framkommer synpunkter kring att det är viktigt att se till mångfalden och att behoven av bemötande från personalen och av de fysiska utformningarna i bostäderna kan se olika ut och inte bara kan ses ur ett traditionellt perspektiv.

Bostadskarriär och andra boendalternativ

Stadsdelsförvaltningarna menar även att det är viktigt att se över möjligheterna till bostadskarriär och olika boendalternativ förutom bostad med särskild service såsom exempelvis vanliga bostäder med egna kontrakt.

Egen bostad och boendestöd

För att öka incitamenten till att stadsdelsförvaltningarna ska bevilja boendestöd för personer som klarar att bo i egen bostad anser en del stadsdelsförvaltningar att staden kan behöva se över kompensationsersättningen för boendestöd. I dagens resursfördelningssystem kan stadsdelsnämnderna få schablonersättning för en del biståndsbeslut som avser boendestöd inom verksamhetsområde funktionsnedsättning. Ersättningen räcker för att täcka cirka 20-23 timmar boendestöd per månad. Ett av kriterierna är att den enskilde mottar minst 12 timmar boendestöd per månad. De brukare vars behov gränsar till behov av servicebostad behöver däremot i regel mer boendestöd än så, samtidigt kan socialförvaltningen, utifrån tillgängliga siffror, se en viss överrepresentation av biståndsbeslut om 12 timmar i staden. (I en slumpvis vald stadsdel utgör beslut om 12 timmar boendestöd 65% av det totala antalet boendestödbeslut för målgruppen)

En utförarchef som deltagit i utredningen menar att en del brukare i målgruppen som har behov av servicebostad funktionsmässigt klarar av att bo och sköta en egen bostad men däremot har svårt att bo själva då de upplever en sådan bostadsform som alltför otrygg. Det kan vara svårt att bedöma huruvida en person klarar av att bo i egen bostad med biståndsbedömt boendestöd eller om den enskilde har behov av bostad med särskild service. Juridisk praxis är att den enskilde endast ska beviljas insatsen om det efter bedömning står klart och tydligt att den enskildes hjälpbehov inte kan tillgodoses genom boendestöd enligt SoL. Den enskilde måste med andra ord kvalificera sig för bostad med särskild service genom att visa att hjälpbehoven ligger över den nivå som motsvarar förutsättningarna för boendestöd.

Bostäder enligt SoL

Av utredningen framgår att det finns ett behov av att bygga fler bostäder med särskild service enligt SoL men att det bara är ett fåtal stadsdelar som har sådana planer. Det kan bero på flera olika saker. En av anledningarna som anges i utredningen är att en del byggherrar är oävana i sin inställning till att bygga för målgruppen och att det på stadsdelsförvaltningarna kan vara så att byggnation för målgruppen enligt LSS prioriteras högre. Andra orsaker är att lagstiftningen ser olika ut. Enligt LSS har den enskilde rätten till bostadsformen om behovet föreligger. Enligt SoL ska prövning av om den enskildes behov för att uppnå skälig levnadsnivå kan tillgodoses på annat sätt göras. I den prövningen kan stadsdelsnämnden komma fram till att behovet av bistånd i form av bostad skulle kunna tillgodoses genom annan boendeform, till exempel genom hem för vård och boende (HVB) eller genom stödboende. I vissa fall kan en plats vid HVB vara ekonomiskt gynnsam för stadsdelen men flera respondenter uppger att placeringarna ofta är dyra. Av den behovskartläggning som socialnämnden genomför 2017 framgår att 81 personer har behov av bostad med särskild service i form av gruppboende enligt SoL mellan år 2017-2018 varav flertalet är placerade vid HVB.

Förutsättningar för en centralisering av systemet för beställning och finansiering av bostäder med särskild service

Sammanfattning och analys av stadsdelsförvaltningarnas svar sker utifrån följande övergripande teman:

- Fördelar med centralisering.
- Nackdelar/risker med centralisering.
- Förutsättningar för centralisering.

Fördelar med centralisering

Helhetsperspektiv och samordning

Det stadsdelsförvaltningarna framförallt lyfter fram som fördelar med centralisering är att det skulle gå att få ett helhetsperspektiv och samordning kring vilka bostäder som finns byggda, vad som byggs, vad som planeras för och kring behoven av bostäder. En centralisering skulle kunna innebära en jämnare och mer rättvis spridning/fördelning av nybyggnation. En central funktion kan också genom den ökade samordningen planera för när i tid det är lämpligt att starta upp ny bostad med särskild service så att inte för många startar samtidigt.

Kartläggning och inventering

En central organisation skulle även kunna göra inventeringar av befintliga lokaler i staden där det kan finnas möjligheter till omvandling till bostäder med särskild service. En förutsättning för att optimera stadens byggande anses av stadsdelsförvaltningarna vara ordentliga behovsinventeringar. Bland annat eftersom det oftast saknas underlag i enskilda stadsdelar att bygga för en specifik målgrupp vid en given tidpunkt.

En konsekvens av sådana centrala och stadsövergripande inventeringar skulle kunna bli att staden börjar bygga fler bostäder för särskilda målgrupper, såsom personer med syn- och hörselnedsättning, personer med utagerande beteende och yngre personer med demenssjukdom.

Effektivitetsvinster

En annan fördel med en centralisering av systemet som lyfts fram är att stadsdelsförvaltningarna vid centralisering skulle spara in resurser och inte behöva bygga upp samma omfattande organisationer eller skapa egna rutiner. Det skulle innebära minskade kostnader för stadsdelsförvaltningarna.

Samlad kompetens

Av utredningen framgår att stadsdelsförvaltningarna anser att en centralisering kan leda fram till ett effektivare förfaringsätt då den ger möjlighet till förhöjd och samlad kompetens kring byggnadsprocessen och ökade möjligheter att mer effektivt arbeta

tillsammans med byggherrarna. Av kommunfullmäktiges uppdrag framgår inte vad en eventuell centralisering skulle innebära eller hur en central organisation skulle kunna utformas. Det förutsätts uttalat i utredningen att den verksamhet som får i uppdrag att på central basis beställa och medverka i byggprocessen skulle bestå av medarbetare med olika expertkunskaper kring beställning, byggande och etablering/driftsättning av bostäder med särskild service.

Flertalet stadsdelar uppger att det är viktigt att de som beställer bostäderna har goda kunskaper om målgrupperna, deras behov och förväntningar, samt även bevakar förändringar av målgrupperna och dess behov och önskemål.

Fokus på att bygga

En central organisation förväntas i och med sitt uppdrag bli mindre skör jämfört med den egna stadsdelens. En central verksamhet uppges kunna ha ett större och samlat fokus än vad som är möjligt i den egna stadsdelen eftersom man ser staden och dess behov som en helhet samt har som specifikt uppdrag att arbeta med bostadsfrågan.

Nackdelar/risker med centralisering

Lokalkännedom

Det som flertalet av stadsdelsförvaltningarna lyfter som nackdelar eller risker med centralisering av beställning och finansiering är att kännedomen om stadsdelsförvaltningarnas lokala förutsättningar och miljö inte finns centralt och därmed inte kommer att beaktas i tillräckligt hög utsträckning. Det beskrivs som en betydande fördel att ha lokalkännedom vid planering av nya bostäder med särskild service.

Stadsdelsförvaltningens helhet

En fördel med det nuvarande systemet uppges vara att den egna stadsdelsförvaltningen är en sammanhängande organisation och att det är viktigt att kunna ha ett helhetsperspektiv på sin egen stadsdel och dess samlade behov. En stadsdel uppger att de har byggt upp en organisation där man arbetar utifrån ett helhetsperspektiv kring nybyggnation av förskolor, äldreboenden och bostäder för vissa målgrupper vilken riskerar att utarmas vid en centralisering.

Minskat inflytande

Flera stadsdelar uppger att de i ett centraliserat system riskerar att hamna alltför långt ifrån i processerna. Stadsdelsförvaltningarna vill

helst kunna vara med och påverka utformningen så att bostäderna till exempel i framtiden på ett enkelt sätt kan omvandlas och anpassas efter ändrade behov. En stadsdel uppger att man i den egna organisationen har planer och mål kring det framtida arbetet med målgruppen inom verksamhetsområde funktionsnedsättning och framtidens bostadsutformning, vilka riskerar att inte tas tillvara, eftersom inflytandet vid en centralisering försvinner eller minskar.

Kan bli kostnadsdrivande

Ett par stadsdelar uppger att det finns en risk att det blir kostnadsdrivande då man centralt beställer och i stadsdelsförvaltningarna bygger fram profilboenden som riskerar att bli dyra för stadsdelsförvaltningarna att driva.

En annan risk som identifieras är att koncentrationen av nya bostäder med särskild service blir alltför stor i nybyggnadsområden, om beställaren enbart är ute efter att bygga fram så många enheter som möjligt, och att den geografiska spridningen påverkas och att alltför stor andel av verksamheterna hamnar hos en särskild stadsdelsförvaltning att ombesörja.

Förutsättningar för centralisering

Dialog och samverkan

Vid en centralisering anser majoriteten av stadsdelsförvaltningarna att det är viktigt att det förs dialog mellan den centrala organisationen och stadsdelsförvaltningarna inför planering av nya bostäder med särskild service, samt under byggnadsprocessen så att stadsdelsförvaltningarna i god tid kan börja planera för sin verksamhet då de nya bostäderna står klara. Det är också viktigt att utförarna involveras i ett tidigt skede i byggnadsprocessen så att de kan börja planera för driften av den specifika bostaden. Det blir särskilt viktigt om bostaden ska ha en särskild profil eftersom det kan ställa krav på särskild kompetens hos personalen samt viss utformning av själva boendeenheten och anpassning av lägenheterna. Majoriteten av stadsdelsförvaltningarna uppger att det är viktigt att beställningar av nya bostäder med särskild service bygger på ordentliga inventeringar av behov och att dialog förs kring inriktning och profil.

Det anges även vara viktigt att den centrala organisationen upparbetar rutiner kring samarbetet med stadsdelsförvaltningarna och att stadsdelsförvaltningarna har en eller ett par kontaktpersoner som sköter dialogen med den centrala organisationen.

SWOT-analys

Stadsdelsförvaltningarnas inställning till centralisering av systemet för beställning och finansiering av bostäder med särskild service analyseras här genom SWOT-analys, vilket är en utvärderingsmodell och planeringshjälpmedel där man försöker finna styrkor, svagheter, möjligheter och hot/risker vid en strategisk översyn.

	Goda faktorer för verksamheten	Skadliga faktorer för verksamheten
Interna egenskaper	S Styrkor (Strengths)	W Svagheter (Weaknesses)
Externa egenskaper	O Möjligheter (Opportunities)	T Hot (Threats)

Styrkor

De styrkor som stadsdelsförvaltningarna ser med en centralisering är att den förmodade verksamheten som får uppdraget att sköta beställningarna innefattar medarbetare med särskild expertis inom området vilket ger en hög och samlad kompetens kring de processer som omfattar nyproduktion och omvandling av bostäder med särskild service. En annan styrka är att den verksamheten också får ett särskilt fokus på produktionen av bostäderna samt att en central organisation på ett bättre sätt kan styra planeringen av när bostäderna ska byggas fram och sättas i drift.

Svagheter

Majoriteten av stadsdelsförvaltningarna uppger att en central organisation med största sannolikhet får svårt att se lokala förutsättningar i de olika stadsdelsförvaltningarna.

Möjligheter

De möjligheter som stadsdelsförvaltningarna ser med en centralisering är att den centrala verksamheten kan ha ett helhetsperspektiv över hela stadens samlade behov och kunna styra stadens bostadsproduktion utifrån ett stadsövergripande perspektiv. Stadsdelsförvaltningarna ser även ökade möjligheter till stadsövergripande inventeringar över bland annat lokaler i stadens

ägo som går att omvandla till bostäder för målgruppen. Andra möjligheter som stadsdelsförvaltningarna ser är att det går att skapa en mer rättvis fördelning av nyproduktion och omvandling av bostäder samt att staden kan börja bygga för målgrupper som staden tidigare inte har byggt för. En ytterligare möjlighet med en centralisering är att stadsdelsförvaltningarna inte behöver avsätta de resurser för byggande som dem i dagsläget måste göra.

Risk

Det flertalet stadsdelar ser som en risk med en centraliserad modell är att stadsdelsförvaltningarna får ett minskat inflytande och hamnar för långt ifrån i processen. Stadsdelsförvaltningarna ser även risker med att de tvingas driva dyra profilbostäder samt att det kan uppstå koncentration av nybyggda bostäder i de stadsdelar där större bostadsområden byggs fram. En annan risk som förvaltningarna ser med en centralisering är att organisationerna som byggts upp i stadsdelsförvaltningarna riskerar att utarmas då uppdraget att bygga flyttas från stadsdelen till den centrala verksamheten.

Rutiner kring beställning av bostäder med särskild service

Socialförvaltningen har efterfrågat skriftliga rutiner avseende beställning av bostäder med särskild service. Åtta av fjorton stadsdelar har svarat. Två av dessa saknade skriftliga rutiner. I övrigt fanns skriftliga rutiner kopplade till den övergripande planeringsprocessen som finns återgiven i tidigare avsnitt.

Äldreförvaltningens system för beställning av äldreboenden

Äldrenämnden i Stockholms stad har sedan fler år tillbaka en framtagen centraliserad modell för beställning av bostäder för äldre. Inom äldreomsorgen ingår stadsdelsnämnderna utifrån geografisk placering i fyra olika regioner. Vid äldreförvaltningen arbetar två utredare med att årligen formulera ett gemensamt förslag till en boendeplan där regionernas gemensamma behov av ombyggnation, avveckling, nyproduktion och inriktningar analyseras. Arbetet sker i samarbete med stadsdelsförvaltningarna, SLK och Micasa. Till stöd för arbetet finns en referensgrupp med representanter för de fyra regionerna, SLK, Micasa, stadsbyggnadskontoret och exploateringskontoret.

Utgångspunkten för boendeplaneringen är en sammanvägd och övergripande bedömning av behov, framtida trender med fokus på

kvalitetsutveckling där fördelning av driftsformer och konsekvenser för såväl stadsdelsnämndsområden och staden som helhet beaktas. Arbetet sker i nära samverkan med berörda regioner, stadsbyggnadsnämnden, exploateringsnämnden och Micasa.

Äldrenämnden samordnar arbetet och föreslår beslut om åtgärder i en stadsövergripande boendeplan. Förslaget till boendeplan behandlas i referensgruppen för boendeplanering och därefter i styrgruppen för äldreboendeplaneringen som ska godkänna de förslag som lagts fram.

Äldreboendeplanen ska sedan godkännas av kommunstyrelsen och blir vägledande för nämndernas löpande beslut gällande större förändringar av stadens äldreboendebestånd. Kommunfullmäktige ger i enlighet med planeringen nämnderna uppdrag om igångsättning av konkreta utbyggnadsprojekt.

Boendeplaneringen ska bygga på:

- Särskild analysfil som visar befintliga särskilda boendeformer inom egen regi, entreprenader och privata LOV-upphandlade platser och en stadsövergripande prognos över behovet av vård- och omsorgsboenden.
- Rapport avseende boendetider samt rapport avseende äldreomsorgsbehov i Stockholms stad som Sweco tar fram.
- Uppgifter om tomma/lediga lägenheter på vård- och omsorgsboende och servicehus.
- Aktuell rapport om flyttströmmar.

Avslutande reflektioner

Det aktuella systemet för beställning och finansiering

Utifrån det som framkommit i utredningen kan socialförvaltningen konstatera att det finns vissa problem med dagens system avseende beställning och finansiering av bostäder med särskild service. De huvudsakliga problemen är att det tar lång tid och är dyrt att bygga bostäder med särskild service, att det är en resurskrävande process och att byggandet ställer särskilda krav på såväl god organisation som en god planering.

Förutsättningar för en centralisering av ansvaret

Vidare konstaterar socialförvaltningen att stadsdelsnämnderna ser vissa fördelar med en ökad centralisering av ansvaret för att beställa bostäder med särskild service men att de också identifierar vissa

svagheter och risker. Dessa svagheter och risker består framförallt i att det kan vara svårt för en central verksamhet att se till lokala förutsättningar samt att stadsdelsnämnderna riskerar att hamna långt ifrån i processerna och förlora möjligheter att utöva inflytande över beställningarna av bostäder. Socialförvaltningen anser att det är viktigt att i ett centraliserat system tillse så att stadsdelsnämnderna har möjlighet att utöva inflytande över vad som ska byggas samt att deras kännedom om lokala förutsättningar och miljöer måste tas tillvara.

Samordning och styrning

Eftersom Stockholms stad består av 14 stadsdelsnämnder och då byggprocessen involverar många olika aktörer anser socialförvaltningen att det ställs särskilda krav på övergripande samordning och styrning.

Bland annat till följd av brist på sådan samordning och styrning har det i staden byggts för få bostäder med särskild service och vissa målgrupper har till följd av detta inte kunnat få sina behov av bostäder tillgodosedda.

I stadens budget för 2018 framgår att genomförandegruppens syfte är att stärka utbyggnadsprocessen för bostäder med särskild service. I genomförandegruppen ingår personer som har särskild expertis vad gäller byggprocesser, utformning och drift av bostäder med särskild service samt målgruppen och deras olika behov. Socialförvaltningen anser att gruppens roll som samordnare är av vikt för en förbättrad styrning och planering av byggandet.

Ekonomiska faktorer

Socialförvaltningen konstaterar att det innebär långsiktiga ekonomiska konsekvenser när stadsdelsnämnderna bygger bostäder med särskild service. Socialförvaltningen anser att en del av de merkostnader som uppstår skulle behöva ersättas för att öka incitamenten för stadsdelsnämnderna att bygga.

Samtidigt kan socialförvaltningen konstatera att merkostnaderna för de placeringar stadsdelsnämnderna tvingas göra utanför valfrihetssystemet inte är av obetydlig ekonomisk storlek.

Socialförvaltningen anser att ett ökat utbud av bostäder med särskild service inom valfrihetssystemet skulle minska dessa merkostnader och dessutom generera såväl juridiska som mellanmänniska vinster, då brukare inte skulle behöva placeras utanför länets gränser på samma sätt som idag. Flera skulle därmed

få möjlighet att bo kvar där dem växt upp och i närhet till sina familjer och anhöriga.

I utredningen efterfrågar stadsdelsförvaltningarna ökade ekonomiska incitament för att öka utbyggnadstakten av bostäder med särskild service. Något som förvaltningarna särskilt efterfrågar är möjligheten att få ersättning för tomma platser vid bostäderna.

Från och med hösten 2017 finns möjlighet för stadsdelsnämnderna att under som längst tre månader erhålla grundersättning för platser vid nybyggda bostäder med särskild service enligt LSS som står tomma vid avläsningsdatum vår eller höst.

I kommunfullmäktiges budget för 2018 anges att utformningen av stimulansmedel vid byggnation av bostäder med särskild service har ändrats i syfte att ge stadsdelsnämnderna ökade incitament till att bidra till utbyggnaden av sådana bostäder. I budgeten framgår även att stadsdelsnämnderna kommer att ha möjlighet att söka ersättning från kommunfullmäktige för de faktiska kostnader nämnderna har för KBF.

I utredningen framförs önskemål från stadsdelsförvaltningarna att staden centralt ska kompensera stadsdelsnämnders kostnader för personer med särskilt omfattande behov av omsorg i syfte att ge ökade incitament till stadsdelsnämnderna att bygga för den målgruppen.

Socialförvaltningen vill här poängtera att det redan i dagens resursfördelningssystem finns möjlighet för stadsdelsnämnderna att ansöka om en särskild redovisning, för de personer som har mycket speciella behov som ställer krav på hög bemanning, och som föranleder väsentligt högre kostnader som inte täcks inom resursfördelningssystemet.

Förändrad målgrupp

Socialförvaltningen delar stadsdelsförvaltningarnas upplevelse av att målgruppen som idag har ett behov av bostäder med särskild service inom verksamhetsområde funktionsnedsättning till viss del har förändrats. Personer med till exempel neuropsykiatriska diagnoser i form av autismspektrumtillstånd (AST) har i regel inga fysiska funktionsnedsättningar som ställer krav på särskild utformning av till exempel badrum. Däremot har målgruppen inte sällan behov av särskild kompetens hos personalen som arbetar på bostäderna vad gäller bemötande av personer med AST.

Socialpsykiatrins målgrupp och bostäder

Något som socialförvaltningen kan notera har förändrats de senaste åren är att utbyggnadstakten i staden avseende bostäder med särskild service enligt LSS har ökat. Den har däremot inte ökat vad gäller motsvarande bostäder enligt SoL. I utredningen framgår att utbyggnaden av bostäder för socialpsykiatrins målgrupp inte prioriteras på samma sätt som för verksamhetsområde funktionsnedsättning.

Konsekvensen av detta är att flera personer med behov av bostad med särskild service enligt SoL idag bor i annan boendeform som främst utgörs av HVB och stödboenden. Lagregleringen inom socialpsykiatrins verksamhetsområde gör detta möjligt. Ett liknande förfaringssätt inom LSS-verksamhetsområde är däremot inte möjligt.

Socialförvaltningen kan däremot konstatera att endast ett par personer med psykisk funktionsnedsättning och personkretstillhörighet enligt punkt 3 i LSS är beviljade bostad med särskild service enligt LSS samt att det av stadens 152 gruppboendebostäder enligt LSS inte finns någon som har inriktning mot den målgruppen.

Eftersom de prestationsrelaterade medlen inte omfattar verkställighet av insatser där den enskilde har personkretstillhörighet enligt punkt 3 kan det finnas ekonomiska faktorer som påverkar såväl bedömningen av personkretstillhörighet som beslut om bostad med särskild service enligt LSS samt beställning av bostäder med sådan profil.

När LSS trädde i kraft 1993 ersatte den 1985 års lag om särskilda omsorger till personer med psykisk utvecklingsstörning (omsorgslagen). I denna och i tidigare omsorgslag från 1965 ingick inte personer med psykisk sjukdom eller funktionsnedsättning.

Vid stadsdelsförvaltningarna är i regel verksamheterna funktionsnedsättning och socialpsykiatri organisatoriskt separerade. En av orsakerna till det är den tidigare lagregleringen. Den organisatoriska uppdelningen kan innebära att kunskaperna kring LSS förmodligen främst finns inom de enheter som arbetar inom verksamhetsområde funktionsnedsättning. Vid intervjuerna med stadsdelsförvaltningarna framgår att det hos en del respondenter finns en föreställning om att kunskaperna om LSS inte finns inom socialpsykiatrins verksamhetsområde på samma sätt som inom funktionsnedsättningsområdet och att det kan leda till att personer

med omfattande psykisk funktionsnedsättning inte får sin rätt till LSS-insatser prövade.

Lokalprogram/checklista

I utredningen framgår att stadsdelsnämnderna anser att det nuvarande lokalprogrammet är för otydligt utformat.

Socialförvaltningen vill därför belysa att det pågår ett arbete med att grundligt revidera stadens funktionsprogram/checklista som ska användas vid planering av bostad med särskild service. Målet är ett tydligt funktionsprogram som ska beskriva en godtagbar standard i staden för bostad med särskild service. Det nya programmet ska kunna riktas mot olika verksamheter som är involverade i arbetet med bostadsbyggandet. Programmet kommer att utformas i två delar, ett för bostäder enligt LSS och ett för bostäder enligt SoL.

Planering och behovskartläggning

Av utredningen framgår att stadsdelsförvaltningarna anser att det finns fördelar med en centralt sammansatt verksamhet som kan kartlägga och på stadsövergripande nivå planera för framtida bostadsbyggande.

Socialnämnden har under 2017 på uppdrag av kommunfullmäktige genomfört en kartläggning av behovet av bostäder med särskild service enligt SoL och LSS i Stockholms stad.

Socialförvaltningen menar att kartläggningen har resulterat i en behovssammanställning som gör det möjligt att på såväl individ som stadsövergripande nivå se när behov av bostad föreligger, för vilken målgrupp, vart dessa personer bor samt vilken typ av kompetensförsörjning vid bostäderna som staden behöver ha för att möta målgruppens behov.

Av kommunfullmäktiges budget för 2018 framgår att stadsdelsnämnderna årligen ska ta fram en plan för att klara behovet av särskilt boende för personer med funktionsnedsättning enligt LSS och SoL. Arbetet ska samordnas av socialnämnden utifrån ett stadsövergripande perspektiv. En samlad plan ska därefter godkännas av kommunstyrelsen och den ska vara vägledande för nämnderna gällande stadens utbyggnad av bostäder med särskild service.

Socialförvaltningens förslag

Inom stadens äldreomsorg finns en utformad struktur för arbetet med att beställa äldreboenden. Socialförvaltningens förslag är att

arbetet med att planera för beställning av bostäder med särskild service utformas i linje med äldrenämndens centrala modell.

Socialförvaltningen anser att det är positivt att det idag byggs mer bostäder med särskild service enligt LSS än tidigare. Det som förvaltningen anser fortfarande saknas är byggnation av profilbostäder inom verksamhetsområde funktionsnedsättning samt för socialpsykiatrins målgrupp. Socialförvaltningens förslag är att kommande boendeplaner särskilt beaktar byggnation för dessa målgrupper.

Då behovet av bostäder med särskild service de kommande åren förväntas vara fortsatt högt och även öka, samt då det tar lång tid att planera och bygga bostäder med särskild service kan det vara bra att se över möjligheterna till att korta längden på byggprocessen genom att bygga mer standardiserat. I det fall bostadsproduktionen minskar inom den privata sektorn behöver de kommunala bostadsbolagen bygga fler bostäder med särskild service. Socialförvaltningens förslag är att utreda möjligheterna till att beställa fler enheter från de kommunala bostadsbolagen samt kring att bygga mer standardiserat och då även undersöka möjligheterna att i framtiden kunna beställa enheter i stadens Stockholmshus.

Källhänvisning

*Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS – Stöd för
rättstillämpning och handläggning* (2007) Socialstyrelsen ISBN 978-91-
85483-35-8

Bostäder för personer med fysisk och psykisk funktionsnedsättning (2015)
Projektrapport stadsrevisionen Dnr 3.1.3-156/2015

*Det är mitt hem - Vägledning om boende och boendestöd för personer
med psykisk funktionsnedsättning* (2010) Socialstyrelsen ISBN 978-91-
86585-75-4

*Hyressättning i särskilda boendeformer i Stockholms stad vid uthyrning
till de boende* (1999) Utlåtande 1999:186 RIII Dnr 567/99

Utredning behov av bostad med särskild service (2012) Ramböll

Prognos över behovet av bostäder (bss) 2014-2023 (2014) Sweco
uppdragsnummer 3583246000

Översyn av ersättningssystemet inom socialpsykiatrin Stockholms stad
(2016) Ramböll

HFD 2012 ref. 59

Bilagor

Bilaga 1. Intervjuguide

Stadsdelsnämnderna har inför intervjuer fått ta del av intervjuguiden.

Intervjuguide

KF:s budgetuppdrag: ”Socialnämnden ska i samarbete med kommunstyrelsen och stadsdelsnämnderna, göra en översyn av det aktuella systemet för beställning samt finansiering av bostäder med särskild service och utreda förutsättningarna för en centralisering av ansvaret.”

Bakgrund: Det råder i staden sedan många år tillbaka brist på bostäder med särskild service enligt LSS. Behovet har sedan flera år tillbaka stadigt ökat och bedöms under de närmaste åren att fortsätta öka. Utbyggnadstakten har under lång tid varit för låg. Tidigare åtgärder för att öka utbyggnadstakten har inte gett fullgod effekt. Staden tvingas idag göra dyra och i vissa fall juridiskt tveksamma tillfälliga placeringar hos verksamheter utanför valfriheten och i andra kommuner. Dessa placeringar blir ofta permanenta. Kostnaden för placeringar utanför valfriheten uppgår till minst 160 mkr per år. Merkostnaden för staden beräknas per år till mellan 30-40 mkr. Staden har särskilt svårt att tillgodose behov av bostad inom valfrihet för personer med beteendestörning. I budget för 2017 framgår att utbyggnadstakten av bostäder till målgruppen ska öka.

Eftersom byggandet av dessa bostäder har ett komplext regelverk samt att ansvaret för byggande fördelas på många nämnder anses det viktigt att ha en samordnad process.

Stadsdelsnämnder har i tidigare utredningar uttryckt önskemål om viss form av centralisering/samordning.

Frågeställningar vid intervju:

- Vad tror ni behöver göras för att utbyggnadstakten avseende bostäder med särskild service (bss) ska öka?
- Ser ni några fördelar med en centralisering av ansvaret för beställning och finansiering av bss?
- Ser ni några nackdelar med en centralisering av ansvaret?
- Vilka utmaningar stöter ni som stadsdelsnämnd på i arbetet med att bygga nya bss?

- Hur ser ni på nybyggnadsprocessen? Finns det delar som skulle kunna effektiviseras? På vilket sätt?
- Vilka är de främsta orsakerna till att planerade bss-projekt i er stadsdelsnämnd inte blir av?
- Finns det i er stadsdelsnämnd ett behov av ökat centralt stöd i samband med planerings- och byggnadsprocessen av bss? På vilket sätt?
- För ni dialog med de kommunala bostadsbolagen eller stadsbyggnadskontoret avseende att omvandla befintliga byggnader till bss?
- För ni dialog med Micasa avseende att bygga bss i friliggande form?
- Genomförs inventering av behovet av bss i er stadsdel?
- Övrigt/Frågeställningar som ni saknar?

Bilaga 2 Rutinbeskrivning

Stadsdelsnämnderna har per mail fått besvara följande fråga avseende rutinbeskrivning:

- Beskriv kortfattat er stadsdels rutiner för beställning av bostäder med särskild service. Om det finns skrivna rutiner ber jag er att bifoga dem. Om det inte finns är jag tacksam om ni skriver det.